

Regeling melden vermoeden integriteitsschending of misstand en onderzoeksprotocol

Zaaknummer: 1922726

Het college van burgemeester en wethouders besluit:

- de Regeling melden vermoeden schending integriteit, misstand en inbreuk op Unierecht vast te stellen.

Regeling melden vermoeden integriteitsschending of misstand en onderzoeksprotocol

De regeling melden vermoeden integriteitsschending of misstand regelt de meldmogelijkheid en de verdere te volgen procedure. Bij vermoedens van integriteitsschendingen gaat het om het overtreden van de interne gedragscode. Bijvoorbeeld misbruik van bedrijfsmiddelen.

Een misstand is een begrip van de Wet Huis voor klokkenluiders. Gedoeld wordt op misstanden in een werkrelatie die het maatschappelijk belang raken. Het gaat om ernstige problemen, bijvoorbeeld omdat er meerdere collega's of leidinggevenden bij betrokken zijn, het (grote) delen van de organisatie raakt of omdat het klanten of derden beschadigt. Vermoedens van misstanden worden eerst intern gemeld via de wettelijk verplichte meldprocedure. Voor het melden en onderzoeken van misstanden is de Wet Huis voor klokkenluiders het uitgangspunt.

Op grond van artikel 5 lid 1 onder e Ambtenarenwet 2017 zijn overheidswerkgevers verplicht een procedure op te stellen voor het omgaan met bij de ambtenaar levende vermoedens van integriteitsschendingen en misstanden binnen de organisatie. In lid 2 van dit artikel van de Ambtenarenwet 2017 is bepaald, dat de ambtenaar die zijn vermoeden meldt, beschermd moet worden tegen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie.

Regeling melden vermoeden integriteitsschending of misstand

Artikel 1 Begripsbepaling

In deze regeling wordt verstaan onder:

- a. Adviseur: een persoon die door zijn functie geheimhoudingsplicht heeft en die door een werknemer in vertrouwen wordt geraadpleegd over het vermoeden van een integriteitsschending of een misstand.
- b. Afdeling advies Huis voor klokkenluiders: de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders, bedoeld in artikel 3a lid 2 van de Wet Huis voor klokkenluiders.
- c. Afdeling onderzoek Huis voor klokkenluiders: de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders, bedoeld in artikel 3a lid 3 van de Wet Huis voor klokkenluiders.
- d. Coördinator integriteit: centraal meldpunt, en tevens een persoon die door zijn functie een geheimhoudingsplicht heeft en die door een werknemer in vertrouwen wordt geraadpleegd over een vermoeden van een integriteitsschending of misstand.
- e. Extern meldpunt: de instantie die naar het redelijk oordeel van de melder het meest in aanmerking komt om de externe melding van het vermoeden van een misstand te onderzoeken. Dit kan de afdeling advies Huis voor klokkenluiders zijn.
- f. Melder: de (voormalig) werknemer die een vermoeden van een integriteitsschending of misstand meldt op grond van deze regeling. Ook personen die anders dan op basis van een arbeidsovereenkomst werkzaam zijn voor of binnen gemeente Hoorn kunnen melder zijn.
- g. Melding: de mondelinge of schriftelijke melding van een vermoeden van een integriteitsschending of misstand op grond van deze regeling.
- h. Onderzoekers: de persoon of personen aan wie de werkgever het (voor)onderzoek naar de integriteitsschending of misstand opdraagt.
- i. Onderzoeksprotocol: bijlage bij deze regeling waarin is vastgelegd hoe gemeente Hoorn met een melding omgaat, de melding beoordeelt en eventueel feitenonderzoek doet.
- j. Vermoeden van een integriteitsschending: het vermoeden van een werknemer, dat binnen de organisatie waarin hij werkt, sprake is van een integriteitsschending voor zover: het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden, die voortvloeien uit de ervaring en/of kennis die de werknemer

- bij zijn werkgever heeft opgedaan, en waarbij het belang van de organisatie of haar werknemers in het geding is door
- een (dreigende) schending van de gedragscode van gemeente Hoorn;
 - een (dreigend) gevaar voor het goed functioneren van de organisatie als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten;
 - een situatie die niet passend is in het normale maatschappelijke verkeer.
- k. Vermoeden van een misstand: het vermoeden van een werknemer, dat binnen de organisatie waarin hij werkt of bij een andere organisatie als hij door zijn werkzaamheden met die organisatie in aanraking is gekomen, sprake is van een misstand voor zover:
- a. het vermoeden gebaseerd is op redelijke gronden, die voortvloeien uit de kennis die de werknemer bij zijn werkgever heeft opgedaan of voortvloeien uit de kennis die de werknemer heeft gekregen door zijn werkzaamheden bij een ander bedrijf of een andere organisatie, en
- b. het maatschappelijk belang in het geding is bij:
- een (dreigende) schending van een wettelijk voorschrift;
 - een (dreigend) gevaar voor de volksgezondheid;
 - een (dreigend) gevaar voor de veiligheid van personen;
 - een (dreigend) gevaar voor de aantasting van het milieu;
 - een (dreigend) gevaar voor het goed functioneren van de organisatie als gevolg van een onbehoorlijke wijze van handelen of nalaten;
 - een situatie die niet passend is in het normale maatschappelijke verkeer.
- l. Vertrouwenspersoon: de persoon die als zodanig is aangewezen door de werkgever en de taken uitvoert zoals bedoeld in de Klachtenregeling ongewenst gedrag.
- m. Werkgever: de gemeente Hoorn, zoals bedoeld in artikel 1, onderdeel g van de Wet Huis voor klokkenluiders.
- n. Werknemer: de werknemer van de gemeente Hoorn, zoals bedoeld in artikel 1, onderdeel h van de Wet Huis voor klokkenluiders.

Artikel 2 Informatie, advies en ondersteuning voor de werknemer

1. Een werknemer kan bij een vermoeden van een integriteitsschending of misstand de volgende personen of instantie in vertrouwen raadplegen:
 - a. de eigen of andere leidinggevende;
 - b. de vertrouwenspersoon;
 - c. de coördinator integriteit;
 - d. de afdeling advies van het Huis voor klokkenluiders.
2. Het 'in vertrouwen raadplegen' als bedoeld in lid 1. is (nog) geen interne melding in de zin van artikel 3 van deze regeling.

Artikel 3 Interne melding

1. Een werknemer met een vermoeden van een integriteitsschending of misstand binnen de organisatie van de werkgever kan daarvan melding doen:
 - a. bij de coördinator integriteit (centraal meldpunt); of
 - b. bij iedere leidinggevende die binnen de organisatie hiërarchisch een hogere positie bekleedt dan hij; of
 - c. bij een van de vertrouwenspersonen.
2. De coördinator integriteit, leidinggevende (adviseur) of vertrouwenspersoon registreert de melding en stuurt de melding, in overleg met de werknemer, door naar de gemeentesecretaris of naar het college als de werknemer een vermoeden heeft dat de gemeentesecretaris bij de vermoede schending of misstand betrokken is.
3. Een werknemer van een andere organisatie die door zijn werkzaamheden met de organisatie van de werkgever in aanraking is gekomen, en een vermoeden heeft van een integriteitsschending of misstand binnen de organisatie van de werkgever kan ook een interne melding doen.
4. Als de werknemer een vermoeden heeft dat de gemeentesecretaris bij de vermoede schending of misstand betrokken is, moet in deze regeling voor 'gemeentesecretaris' 'het college' worden gelezen.
5. De melder kan direct een externe melding doen van een vermoeden van een misstand op grond van artikel 14 als het eerst doen van een interne melding in redelijkheid niet van hem kan worden gevraagd.
6. Een melding laat de wettelijke verplichting tot het doen van aangifte van een strafbaar feit onverlet.

Artikel 4 Vertrouwelijke omgang met de melding en de identiteit van de melder

1. De werkgever zorgt ervoor dat de informatie over de melding zodanig wordt bewaard dat deze fysiek en digitaal alleen toegankelijk is voor de personen die bij de behandeling van de melding betrokken zijn.
2. De personen die bij de behandeling van een melding betrokken zijn maken de identiteit van de melder niet bekend zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de melder en gaan vertrouwelijk om met de informatie over de melding.
3. Als de melder geen toestemming heeft gegeven zijn identiteit bekend te maken, wordt alle correspondentie over de melding verstuurd aan de betreffende ontvanger van de melding. Deze ontvanger stuurt de correspondentie zo spoedig mogelijk door aan de melder.
4. De personen die bij de behandeling van een melding betrokken zijn maken de identiteit van de ontvanger van de melding niet bekend zonder uitdrukkelijke schriftelijke toestemming van de melder en de ontvanger van de melding.

Artikel 5 Vastlegging, doorsturen en ontvangstbevestiging van de interne melding

1. De ontvanger van de melding stuurt de melding met instemming van de melder door aan de gemeentesecretaris.
2. De ontvanger van de melding legt een mondelinge melding of mondelinge toelichting schriftelijk vast en legt deze ter goedkeuring voor aan de melder.
3. De gemeentesecretaris stuurt de melder zo spoedig mogelijk een ontvangstbevestiging van de melding.
4. De ontvangstbevestiging bevat minimaal een zakelijke beschrijving van de melding, de datum waarop deze is ontvangen en een afschrift van de melding.

Artikel 6 Behandeling van de interne melding door de werkgever

1. De wijze van beoordeling van de melding is vastgelegd in een onderzoeksprotocol. Dit protocol is opgenomen als bijlage van deze regeling.
2. De gemeentesecretaris beoordeelt zo spoedig mogelijk de melding op grond van de toetsingscriteria van het onderzoeksprotocol. Hij laat zich bij die beoordeling adviseren door de coördinator integriteit.
3. De gemeentesecretaris neemt zo spoedig mogelijk een beargumenteerd besluit over de melding en de eventueel te nemen vervolgstap: vooronderzoek, feitenonderzoek, geen onderzoek, aangifte of verwijzing naar een ander traject.
4. De gemeentesecretaris stuurt de melder zo spoedig mogelijk het beargumenteerde besluit over de beoordeling van de melding.
5. De gemeentesecretaris beoordeelt of een externe instantie van de interne melding van een vermoeden van een integriteitsschending of misstand op de hoogte moet worden gebracht. Als de gemeentesecretaris een externe instantie op de hoogte stelt, stuurt hij de melder hiervan een afschrift tenzij het onderzoeksbelang of het handhavingsbelang daardoor kunnen worden geschaad.
6. De gemeentesecretaris draagt het vooronderzoek of feitenonderzoek op aan onderzoekers die onafhankelijk en onpartijdig zijn.
7. Als de gemeentesecretaris een externe instantie op de hoogte gesteld heeft van de interne melding, kan hij voor het onderzoek aansluiten bij het onderzoek dat deze externe instantie (mogelijk) laat verrichten.
8. De gemeentesecretaris informeert de melder zo spoedig mogelijk en schriftelijk dat een voor- of feitenonderzoek is ingesteld en door wie het onderzoek wordt uitgevoerd.
9. De gemeentesecretaris informeert de personen op wie een melding betrekking heeft over de melding, tenzij het onderzoeksbelang of het handhavingsbelang daardoor kunnen worden geschaad.

Artikel 7 De uitvoering van het onderzoek

1. De wijze van onderzoek van de melding is vastgelegd in een onderzoeksprotocol. Dit protocol is opgenomen als bijlage van deze regeling.
2. De onderzoekers stellen de melder in de gelegenheid te worden gehoord. De onderzoekers zorgen voor een verslag, en leggen dit verslag ter goedkeuring en ondertekening voor aan de melder. De melder ontvangt het vastgestelde verslag.

3. De onderzoekers kunnen ook anderen horen. De onderzoekers zorgen voor een verslag, en leggen dit verslag ter goedkeuring en ondertekening voor aan de persoon die gehoord is. De persoon die gehoord is ontvangt het vastgestelde verslag.
4. De onderzoekers kunnen binnen de organisatie van de werkgever alle documenten inzien en opvragen die zij voor het doen van het onderzoek redelijkerwijs nodig achten.
5. Werknemers mogen de onderzoekers alle documenten geven waarvan zij het redelijkerwijs nodig achten dat de onderzoekers daar in het kader van het onderzoek kennis van nemen.
6. De onderzoekers stellen een concept onderzoeksrapport op en stellen de melder in de gelegenheid daar opmerkingen bij te maken, tenzij hiertegen ernstige bezwaren bestaan. De melder is tot geheimhouding van het conceptrapport verplicht.
7. De onderzoekers stellen vervolgens het onderzoeksrapport vast. Zij sturen de melder hiervan een afschrift, tenzij hiertegen ernstige bezwaren bestaan.

Artikel 8 Standpunt van de werkgever

1. De werkgever informeert de melder binnen 8 weken na de melding schriftelijk over het standpunt met betrekking tot het gemelde vermoeden van een integriteitsschending of misstand en tot welke stappen de melding heeft geleid.
2. Als duidelijk is dat het standpunt niet binnen 8 weken kan worden gegeven, dan informeert de werkgever de melder daar schriftelijk over. Daarbij geeft hij aan binnen welke termijn de melder het standpunt tegemoet kan zien. Als de totale termijn daardoor meer dan 12 weken is, wordt dit gemotiveerd.
3. Na afronding van het onderzoek beoordeelt de werkgever of een externe instantie van de interne melding, van het onderzoeksrapport en/of van het standpunt van de werkgever op de hoogte moet worden gebracht. Als de werkgever een externe instantie op de hoogte stelt, stuurt hij de melder hiervan een afschrift, tenzij het onderzoeksbelang of het handavingsbelang daardoor kunnen worden geschaad.
4. De personen op wie de melding betrekking heeft, worden op dezelfde manier geïnformeerd als de melder, tenzij het onderzoeksbelang of het handavingsbelang daardoor kunnen worden geschaad.

Artikel 9 Hoor en wederhoor ten aanzien van onderzoeksrapport en standpunt werkgever

1. De werkgever stelt de melder in de gelegenheid op het onderzoeksrapport en het standpunt van de werkgever te reageren.
2. Als de melder in reactie op het onderzoeksrapport of het standpunt van de werkgever onderbouwd aangeeft dat het vermoeden van een integriteitsschending of misstand niet daadwerkelijk of niet deugdelijk is onderzocht of dat in het onderzoeksrapport of het standpunt van de werkgever sprake is van wezenlijke onjuistheden, reageert de werkgever hier op en stelt hij zo nodig een nieuw of aanvullend onderzoek in. Op dit nieuwe of aanvullende onderzoek gelden dezelfde regels als voor het eerste onderzoek.
3. Als de werkgever een externe instantie op de hoogte brengt of heeft gebracht, stuurt hij ook de hiervoor bedoelde reactie van de melder op het onderzoeksrapport en het standpunt van de werkgever aan die externe instantie toe. De melder ontvangt hiervan een kopie.

Artikel 10 Externe melding

1. Een werknemer kan een vermoeden van een misstand extern melden bij de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders of een andere daartoe bevoegde instantie, als hij:
 - het niet eens is met het standpunt van werkgever of van oordeel is dat het vermoeden ten onrechte terzijde is gelegd;
 - niet tijdig een standpunt heeft ontvangen over zijn interne melding.
2. De werknemer kan direct een externe melding doen van een vermoeden van een misstand als het eerst doen van een interne melding in redelijkheid niet van hem kan worden gevraagd. Dat is in ieder geval aan de orde als dit uit enig wettelijk voorschrift voortvloeit of sprake is van:
 - acuut gevaar, waarbij een zwaarwegend en spoedeisend maatschappelijk belang onmiddellijke externe melding noodzakelijk maakt;
 - een vermoeden dat de werkgever bij de vermoede misstand betrokken is;
 - een situatie waarin de melder in redelijkheid kan vrezen voor tegenmaatregelen in verband met het doen van een interne melding;
 - een duidelijk aanwijsbare dreiging van verduistering of vernietiging van bewijsmateriaal;

- een eerdere melding overeenkomstig de procedure van dezelfde misstand of onregelmatigheid, die de misstand niet heeft weggenomen;
 - een plicht tot directe externe melding.
3. In paragraaf 4 van de Wet voor Huis voor Klokkeluiders is de onderzoeksprocedure neergelegd voor het onderzoeken van een vermoeden van een misstand door de afdeling onderzoek.

Artikel 11 Bescherming van de melder tegen benadeling

1. De werknemer die te goeder trouw en naar behoren een vermoeden van een integriteitsschending of misstand meldt, zal in verband daarmee geen nadelige gevolgen voor zijn rechtspositie ondergaan tijdens en na de behandeling van deze melding bij de werkgever, een andere organisatie of een externe instantie.
2. Onder nadelige gevolgen wordt in ieder geval verstaan het nemen van een benadelende maatregel, zoals:
 - a. het verlenen van ontslag, anders dan op eigen verzoek;
 - b. het tussentijds opzeggen of het niet verlengen van een arbeidsovereenkomst voor bepaalde tijd, of aangaan van een arbeidsovereenkomst voor onbepaalde tijd;
 - c. het treffen van een sanctie;
 - d. het onthouden van salarisverhoging, incidentele beloning of toekenning van vergoedingen;
 - e. het onthouden van promotiekansen;
 - f. het afwijzen van een verlofaanvraag.
3. De werkgever zorgt ervoor dat de melder ook niet op andere wijze bij zijn werk nadelige gevolgen ondervindt van de melding.
4. Als de werkgever na het doen van een melding een benadelende maatregel neemt, motiveert de werkgever waarom hij deze maatregel nodig acht en dat deze maatregel geen verband houdt met het te goeder trouw en naar behoren melden van een vermoeden van een integriteitsschending of misstand.
5. De werkgever spreekt werknemers die zich schuldig maken aan benadeling van de melder daarop aan en kan hen een sanctie opleggen.

Artikel 12 Het tegengaan van benadeling van de melder

1. De ontvanger van de melding bespreekt met de melder welke risico's op benadeling aanwezig zijn en op welke wijze die risico's kunnen worden verminderd.
2. Als de melder vindt dat er daadwerkelijk sprake is van benadeling, kan hij dat bespreken met de ontvanger van de melding. Zij bespreken met elkaar welke maatregelen mogelijk zijn om benadeling tegen te gaan. De ontvanger van de melding maakt een verslag van deze bespreking en stuurt dit na goedkeuring door de melder naar de gemeentesecretaris.
3. De gemeentesecretaris zorgt ervoor dat maatregelen die nodig zijn om benadeling tegen te gaan worden genomen.

Artikel 13 Bescherming van andere betrokkenen tegen benadeling

De werkgever zal:

- a. de ontvanger van de melding in dienst van de werkgever niet benadelen vanwege het fungeren als adviseur van de melder;
- b. de vertrouwenspersoon niet benadelen vanwege het uitoefenen van de in deze regeling beschreven taken;
- c. de onderzoekers die in dienst zijn van de werkgever niet benadelen vanwege het uitoefenen van de in deze regeling beschreven taken;
- d. een werknemer die wordt gehoord door, documenten verstrekt aan of op een andere manier medewerking verleent aan de onderzoekers, niet benadelen in verband met het te goeder trouw afleggen van een verklaring.

Artikel 14 Intern en extern onderzoek naar benadeling van de melder

1. De melder die meent dat sprake is van benadeling in verband met het doen van een melding van een vermoeden van een integriteitsschending of misstand, kan de gemeentesecretaris verzoeken om onderzoek te doen naar de wijze waarop er binnen de organisatie met hem wordt omgegaan.
2. Ook de personen bedoeld in artikel 6 kunnen de gemeentesecretaris verzoeken om onderzoek te doen naar de wijze waarop er binnen de organisatie met hen wordt omgegaan.

3. De melder kan de afdeling onderzoek van het Huis voor klokkenluiders verzoeken om een onderzoek in te stellen naar de wijze waarop de werkgever zich tegenover hem heeft gedragen in verband met het doen van een melding van een vermoeden van een misstand.

Artikel 15 Rapportage en evaluatie

1. De coördinator integriteit stelt jaarlijks een rapportage op over de uitvoering van deze regeling. Deze rapportage bevat in ieder geval:
 - informatie over het aantal meldingen en een indicatie van de aard van de meldingen, de uitkomsten van de onderzoeken en de standpunten van de werkgever;
 - algemene informatie over eventuele ervaringen met het tegengaan van benadeling van de melder;
 - informatie over het aantal verzoeken om onderzoek naar benadeling in verband met het doen van een melding van een vermoeden van misstanden en een indicatie van de uitkomsten van de onderzoeken en de standpunten van de werkgever.
2. De gemeentesecretaris stuurt de rapportage ter bespreking aan de ondernemingsraad.

Hoorn, 1 maart 2022

Het college van burgemeesters en wethouders,

De secretaris, de burgemeester,

Bijlage Onderzoeksprotocol vermoeden misstand of integriteitsschending gemeente Hoorn

Beoordelen van de melding

Elke melding van een vermoeden van een misstand of integriteitsschending neemt gemeente Hoorn serieus. Dat betekent niet dat elke melding (automatisch) leidt tot onderzoek. Eerst wordt beoordeeld om wat voor soort melding het gaat. Deze beoordeling doet de gemeentesecretaris. Hij laat zich bij die beoordeling adviseren door de coördinator integriteit.

Om te voorkomen dat een eventueel onderzoek leidt tot een onrechtmatig besluit, moet het besluit tot het onderzoek zelf valide zijn. Daarom moet de melding voldoen aan een aantal criteria. Toetsingscriteria en vragen die gemeente Hoorn daarbij hanteert, zijn:

a) Aard van het feit

- Gaat het om een voldoende concrete gedraging, die valt onder de beschrijving van een vermoeden van een misstand of integriteitsschending volgens de Regeling melden vermoeden integriteitsschending of misstand 2021?
- Om wat voor soort vermoeden van een misstand, integriteitsschending of ongewenst gedrag gaat het?
- Valt het onder een formeel strafbaar feit?

b) Ontvankelijkheid

- Gaat het om gedrag van een werknemer die in dienst is of in dienst is geweest?
- Waar en wanneer heeft de handeling plaatsgevonden en vallen tijdstip en plaats onder de verantwoordelijkheid van de werkgever?
- Is de werkgever bevoegd om een eventueel onderzoek uit te voeren of om een oordeel te geven over de gedraging?
- Zijn er specifieke (andere) procedures voor de voorvallen? Als er sprake is van een zakelijk of arbeidsgeschil kan een klachtenprocedure het geëigende kanaal zijn.

c) Ernst van de zaak

De ernst van de zaak kan worden bepaald op basis van:

- het feit zelf;
- de context waarbinnen het feit heeft plaatsgevonden;
- de (functie van de) persoon waar de melding betrekking op heeft;
- mogelijk gevaar, maatschappelijke of politieke gevoeligheid.

d) Valideerbaarheid

Een melding is "goed valideerbaar" als de feiten en omstandigheden goed controleer- en navolgbaar zijn:

- hoeveel aanknopingspunten zijn er?
- hoe gedetailleerd is de beschikbare informatie?

- Is er aanvullende informatie beschikbaar? Wanneer er al eerdere informatie beschikbaar is die de melding ondersteunt, dan helpt dit om de melding te valideren;
- zijn er goede onderzoeksmogelijkheden? Zijn die ingewikkeld of eenvoudig? Zijn ze ingrijpend of oppervlakkig van aard?

Belangrijk is de informatie niet ongemerkt over te waarderen. Dat laatste is mogelijk wanneer informatie door dezelfde bron, maar via verschillende kanalen wordt verspreid. Dit is niet altijd te achterhalen.

e) Positie of persoon van de melder

Voor het beoordelen van de melding kan het belangrijk zijn wie de melding heeft gedaan. Informatie over de melder is dan aanvullend op de informatie uit de melding zelf. Het is redelijk en billijk om ook deze informatie – zij het met grote voorzichtigheid – bij het oordeel over de melding te betrekken, ook al staat deze informatie niet in de melding zelf.

Vragen zijn:

- hoeveel zicht kon de melder feitelijk op de vermoedelijke misstand hebben?
- over hoeveel kennis beschikt de melder?
- kan de melder meer informatie aandragen?
- hoe betrouwbaar is de melder?

f) Positie of persoon van de werknemer op wie de melding betrekking heeft

Dit criterium lijkt het meest omstreden. Toch is er informatie over de werknemer waar de melding betrekking op heeft, die meegewogen kan worden. Bijvoorbeeld of de betrokken werknemer überhaupt de schending of misstand wel heeft kunnen plegen (werkplek, afwezigheid tijdens een bepaalde periode, soort werkzaamheden, soort functie, persoonlijke omstandigheden). Valt één en ander te rijmen met de melding?

g) Geloofwaardigheid, waarschijnlijkheid

Het bepalen van de geloofwaardigheid of waarschijnlijkheid van een melding gebeurt onder andere door in te schatten wat het logische verband is tussen (1) de feiten uit de melding en (2) de feiten en omstandigheden, zoals die bij de werkgever bekend zijn. Die inschatting is vaak gebaseerd op subjectieve opvattingen. Daarom mag dit criterium op zich niet doorslaggevend zijn bij het besluit om wel of niet vervolgstappen te ondernemen.

Mogelijke uitkomsten stap A (beoordeling van de melding):

- Het is nog niet duidelijk of er echt een feitenonderzoek nodig is. Er is eerst vooronderzoek nodig of wenselijk.
- Er is voldoende aanleiding voor onderzoek en er wordt een feitenonderzoek gestart.
- De melding is niet ontvankelijk. Bijvoorbeeld als de persoon over wie is gemeld niet binnen de organisatie bekend is.
- Het gaat om een te gering feit om onderzoek te rechtvaardigen.
- Er zijn onvoldoende aanwijzingen (of het vermoeden is onvoldoende waarschijnlijk) om een onderzoek op te starten.
- Er is een ander traject van toepassing (bijvoorbeeld bij een arbeidsgeschied of bij een klachtenprocedure voor ongewenste omgangsvormen).

Vooronderzoek

Is een melding over het vermoeden van een misstand of schending nog niet concreet genoeg? Dan is eerst een vooronderzoek nodig. Dat heeft tot doel om te onderzoeken of het vermoeden voldoende aanknopingspunten biedt om een feitenonderzoek te starten. Een vooronderzoek kan bestaan uit een gesprek met de melder of de leidinggevende, of uit het discreet verifiëren van bepaalde beweringen. Het is belangrijk om te bewaken dat het vooronderzoek niet het karakter krijgt van een feitenonderzoek.

Van ieder vooronderzoek wordt een rapport van bevindingen opgemaakt. Levert het onderzoek onvoldoende gegevens op? Dan zal meestal worden afgezien van verder onderzoek.

Ook als blijkt dat er geen aanleiding is om een feitenonderzoek in te stellen of om aangifte te doen, is het zorgvuldig om de werknemer binnen een redelijke termijn op de hoogte te stellen van het feit dat er vooronderzoek naar hem is gedaan. En van de uitkomst van dat onderzoek. Geeft het vooronderzoek wél aanleiding? Dan kan er een feitenonderzoek worden gestart en/of aangifte worden gedaan bij politie of justitie.

Feitenonderzoek

De burgemeester en de gemeentesecretaris zijn bevoegd tot het geven van de opdracht voor een onderzoek. Degene die dit besluit heeft genomen is tijdens het onderzoek de opdrachtgever. Afstemming in het proces van opdracht – onderzoek – informatie – uitkomst – juridisch advies – strafmaat en communicatie verloopt via de coördinator integriteit.

Onderzoek naar een vermoeden van integriteitschending of misstand vindt plaats als het vermoeden voldoende concreet is en door feiten of omstandigheden voldoende onderbouwd is. Het vermoeden

van een integriteitschending of misstand kan gebaseerd zijn op informatie van binnen de eigen organisatie of op informatie van buiten de organisatie, zoals van inwoners of politie. Een vermoeden en een daaruit voortvloeiend onderzoek hoeven niet gericht te zijn tegen een specifieke persoon. Er kan bijvoorbeeld een vermoeden zijn dat er geld uit een kassa wordt gestolen of goederen uit een magazijn worden weggenomen zonder dat er aanwijzingen zijn die wijzen naar een bepaalde persoon. Voor het onderzoek van een vermoeden van een misstand of integriteitschending hanteren we verder de volgende uitgangspunten.

a) Professionele kwaliteit

Het onderzoek moet op een professionele manier worden uitgevoerd. Dat betekent in de eerste plaats dat de onderzoeker in kwestie deskundig is. Hij moet weten hoe hij een onderzoek uitvoert en welke methoden hij hiervoor (mag) inzet(ten). In de tweede plaats moet hij iedereen die bij het onderzoek betrokken is, integer op de juiste manier bejegenen en met respect behandelen.

b) Gericht op waarheidsvinding

Een onderzoek moet een zo volledig mogelijk beeld geven van een vermoeden van een misstand of schending. Daarom wordt zowel belastend als ontlastend materiaal verzameld en vastgelegd. Een zorgvuldig onderzoek zal alle omstandigheden waaronder de misstand heeft plaatsgevonden belichten, ook als die omstandigheden kritisch uitvallen voor de opdrachtgever. Het doel van het onderzoek is niet het bewijzen van het vermoeden en hiervoor een schuldige aan te wijzen. Het moet gaan om waarheidsvinding. Daarbij is de kernvraag: is er inderdaad sprake van misstand? En zo ja, binnen welke context vond die plaats en wie hadden/hebben er welke rol bij?

c) Zonder vooringenomenheid en aanzien des persoons

Voringenomenheid houdt in dat een onderzoek niet met open vizier wordt uitgevoerd. Als je van tevoren al denkt te weten hoe het zit, dan leidt dat tot tunnelvisie en sta je niet meer open voor andere opties. Bij de beslissing om over te gaan tot onderzoek en het vaststellen van een eventuele maatregel, maken we geen verschil tussen rangen en standen.

d) In verhouding tot de ernst van het gedrag

Hierbij spelen twee begrippen een rol: proportionaliteit en subsidiariteit. Proportioneel betekent dat het onderzoek en de gebruikte methoden in verhouding moeten staan tot de norm die is geschonden. Is de onderzoeksmethode eenmaal vastgesteld, dan wordt altijd gekozen voor de minst ingrijpende optie. Dat wil zeggen: alleen die handelingen die echt nodig zijn, en tijdens een korte periode. De lasten van het onderzoek worden anders voor de betrokkene(n) te zwaar in verhouding tot het onderzoeks- of organisatiebelang. Bij iedere keuze voor een onderzoeksmethode wordt ook afgewogen of het uiteindelijke doel ook met een lichter onderzoeksmiddel kan worden bereikt (subsidiariteit). Is de benodigde informatie bijvoorbeeld ook te krijgen door de betrokkene en eventuele getuigen te horen, dan is observatie niet nodig.

Keuze onderzoeker

De keuze voor de uitvoerder van het onderzoek hangt af van de volgende zaken:

- de aard van de vermoedde misstand/schending;
- de aard van de organisatie;
- de noodzakelijke onafhankelijkheid;
- de noodzakelijke objectiviteit;
- de aanwezige kennis en expertise.

Op basis hiervan wordt vervolgens besloten om het feitenonderzoek te laten uitvoeren door:

- een interne professionele onderzoeker (als die beschikbaar is);
- een interne (leken)commissie;
- een externe (leken)commissie;
- een extern onderzoeksbureau (bijvoorbeeld een forensisch accountant of particulier recherchebureau).

De ervaring leert dat het verstandig is om bij het onderzoek een juridisch adviseur te betrekken. Dat geldt zowel voor intern als extern onderzoek. Het sparren van juridisch adviseur en onderzoeker over de verschillende aspecten van het onderzoek, komt in de meeste gevallen de zorgvuldigheid ten goede. Daarnaast zit de juridisch adviseur, doordat hij vanaf het begin meekijkt, goed in het onderzoek. Dat kan later het verdedigen van een aangevochten besluit vergemakkelijken. De jurist is bij voorkeur deskundig op het gebied van ambtenarenrecht. Hij of zij kan bijvoorbeeld adviseren op het gebied van:

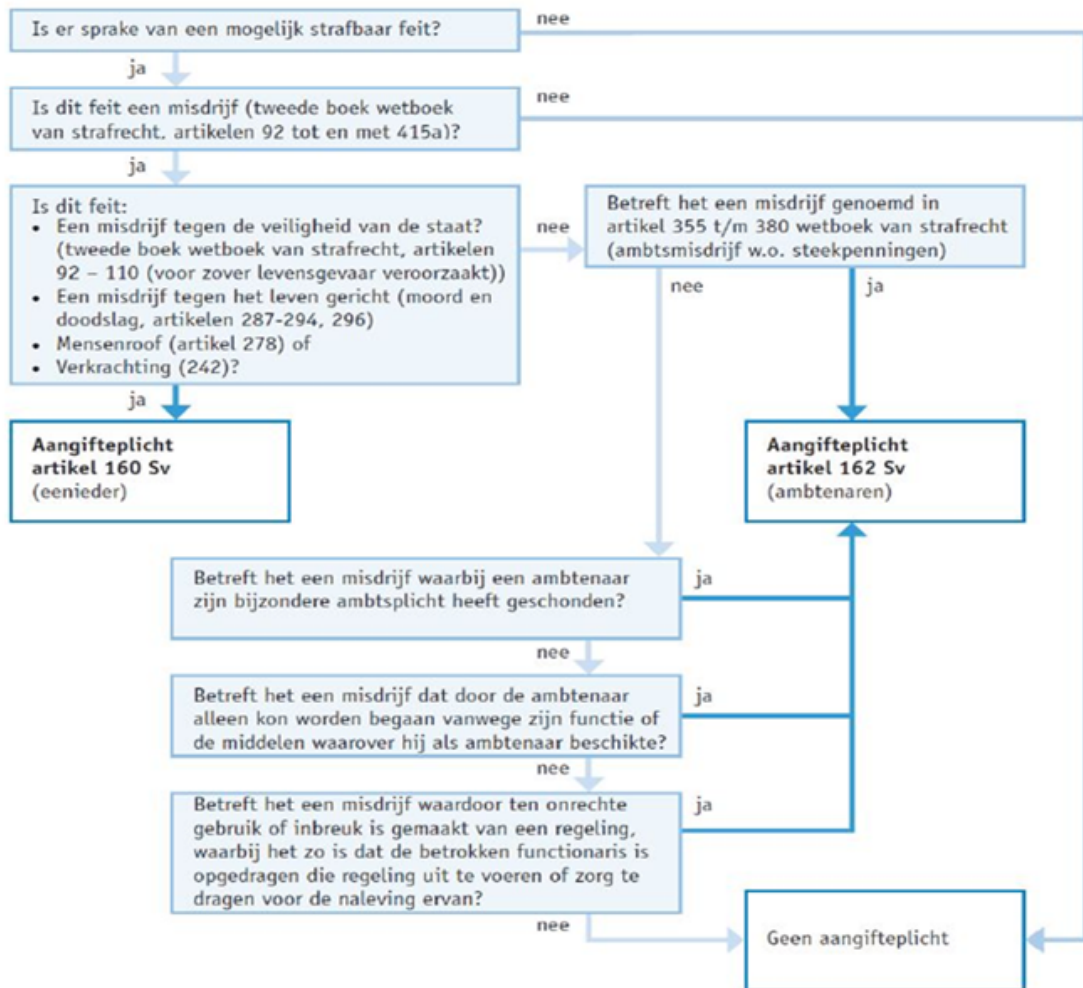
- de wenselijkheid/noodzakelijkheid om een ordemaatregel (zoals schorsing) op te leggen;
- de proportionaliteit en subsidiariteit van het onderzoek;

- de aannemelijkheid van plichtsverzuim.

Onderzoek naar strafbare feiten

Het kan zijn dat gemeente Hoorn naar aanleiding van de melding verplicht is om aangifte te doen. Dat kan al bij de eerste inschatting van de melding zijn. Het is ook mogelijk dat gaandeweg het onderzoek blijkt dat aangifte noodzakelijk is. Intern feit-onderzoek en een strafrechtelijk onderzoek door de politie sluiten elkaar niet uit, maar kunnen elkaar opvolgen of tegelijkertijd plaatsvinden. De werkgever blijft hoe dan ook verantwoordelijk voor het arbeidsrechtelijke traject.

Ga ook na of er andere autoriteiten zijn die geïnformeerd moeten worden, zoals de FIOD, Autoriteit Persoonsgegevens of een inspectie of externe toezichthouder. In sommige gevallen is het niet verplicht zulke autoriteiten te informeren, maar desondanks verstandig om dit vrijwillig te doen.



Ordemaatregel

Bij een vermoeden van een misstand of schending ontstaat de vraag of betrokken werknemer(s) wel aan het werk kunnen blijven tijdens de procedure (herhaling van een misstand, storend voor onderzoek). Een ordemaatregel kan dan passend zijn, zoals ontzeggen van toegang tot de gebouwen en systemen. Dit heeft veel impact op de werknemer en op zijn omgeving. Dat vraagt om een zorgvuldige afweging. Werknemer kan tegen dit besluit bezwaar maken.

Onderzoeksopdracht

Opstellen en verstrekken van een heldere onderzoeksopdracht door de gemeentesecretaris met daarin de volgende onderdelen:

- aanleiding van het onderzoek;
- een duidelijk omschreven opdracht. Beschrijf deze opdracht in eerste instantie zo smal mogelijk (een ruime opdracht kan als 'disproportioneel' worden opgevat).
- de opdracht moet gericht zijn op de onderzoeksvragen: waar moet het onderzoek antwoord op geven?

- de onderzoeksmethoden: welke middelen worden er ingezet en in welke mate (in relatie tot proportionaliteit en subsidiariteit);
- de onderzoekscapaciteit;
- de vermoedelijke duur van het onderzoek (voortvarend en binnen redelijke termijn zonder afbreuk te doen aan zorgvuldigheid) en de datum van oplevering;
- de kosten;
- van welke bevoegdheden een externe partij gebruik mag maken;
- dat de externe partij volgens het onderzoeksprotocol werkt.

Kennisgeving onderzoek

Betrokkenen worden schriftelijk geïnformeerd dat er een feitenonderzoek start. In de kennisgeving moeten de volgende zaken staan:

- waar onderzoek naar wordt gedaan;
- een opsomming wat al bekend is;
- dat men eventueel als getuige kan worden gehoord;
- dat de melder zich kan laten bijstaan tijdens deze fase;
- dat als er nieuwe feiten en omstandigheden bekend worden het onderzoek zich daarop kan aanpassen;
- dat het onderzoek plaatsvindt volgens het onderzoeksprotocol (bij de kennisgeving toevoegen);
- beschrijving wie het onderzoek doet en contactgegevens + bereikbaarheid;
- een uitnodiging voor een intakegesprek.

Als een ordemaatregel wordt opgelegd krijgt de betrokkene een aparte brief.

Intakegesprek onderzoek

Dit gesprek vindt plaats tussen melder en onderzoekers. Een feitenonderzoek is vaak erg belastend en het doel van dit gesprek is om een toelichting te geven op wat er gaat gebeuren en om kennis te maken met de onderzoekers. Het gaat om het proces, niet over de inhoud.

Onderzoeksmethoden en bronnen

Tijdens het onderzoek kunnen verschillende onderzoeksmethoden worden gebruikt. De belangrijkste zijn:

Interviews, zoals:

- Een gesprek waarin medewerker de gelegenheid krijgt om gerezen twijfel weg te nemen.
- Eén of meer onderzoek gesprekken met direct betrokkenen en getuigen
- Wederhoor waarin de bevindingen worden voorgelegd.
- Als plichtsverzuim is geconstateerd, dan kan de persoon in kwestie zijn zienswijze geven vóór een definitief besluit wordt genomen.

Het is het belangrijk dat gesprekken zorgvuldig worden gevoerd. Dat betekent in ieder geval dat:

- personen vooraf zijn geïnformeerd over de aard van het gesprek in het kader van een onderzoek;
- personen weten dat zij zich tijdens het gesprek door een raadsman kunnen laten bijstaan (artikel 3:1 Awb). De raadsman is toehoorder en geen gespreksdeelnemer.

Om de onafhankelijkheid van het onderzoek te bevorderen en er voor te zorgen dat de rechter het gesprek als bewijs kan accepteren, worden de gesprekken gevoerd met twee onderzoekers. Gesprekken kunnen worden opgenomen voor het maken van een gespreksverslag. Met de gesprekspartner wordt een afspraak gemaakt om het verslag te lezen en te ondertekenen.

De persoon in kwestie of een betrokkene moet in beginsel voldoen aan elk redelijk verzoek van zijn werkgever, zoals het meewerken aan een onderzoek door het verschaffen van informatie. Als hij geen medewerking verleent, dan kan dat plichtsverzuim opleveren en leiden tot rechtspositionele maatregelen.

Open source

De minst belastende onderzoeksmethode is een opensource-onderzoek vanachter het bureau. Denk hierbij aan het controleren van openbare gegevens uit bijvoorbeeld het Kadaster of de Kamer van Koophandel. Of aan een onderzoek naar bepaalde boekingen, declaraties of facturen in de boekhouding.

Werk en Werkomgeving

Werk en diensten die door de persoon in kwestie zijn uitgevoerd worden onderzocht op rechtmatigheid, manier van afdoen e.d. Als het vermoeden bestaat dat de werkomgeving informatie bevat die belangrijk is voor het onderzoek, dan kunnen de onderzoekers deze doorzoeken. Onder de werkomgeving wordt onder andere verstaan: dienstruimten, (archief)kasten, bureaus/ladeblokken, locker, laptop/smartphone, en dienstvoertuigen.

ICT

Onderzoek naar het gebruik van informatie- en communicatiemiddelen houdt in dat het gebruik van e-mail, internetcommunicatie en telefoon wordt onderzocht. De bescherming van de privacy op de werkplek is in verschillende wet- en regelgeving vastgelegd. Uit jurisprudentie blijkt dat de zorg van een goed werkgever met zich meebrengt dat de vertrouwelijkheid van berichten met een meer persoonlijke, niet zakelijke inhoud, in principe moet worden gerespecteerd. Maar bij een duidelijk vermoeden van oneigenlijk gebruik, mag inbreuk op deze privacy plaatsvinden. Ook hier moeten de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te worden genomen. Bij onderzoek naar e-mail en internetverkeer kan bijvoorbeeld geselecteerd worden op onderwerp of geadresseerde.

Observatie en cameragebruik

Om de handelingen of de gedragingen die tot een vermoeden van integriteitsschending hebben geleid te kunnen bevestigen, is het soms nodig om de werksituatie of betrokkene te observeren. Hierbij kan (tijdelijk) gebruik worden gemaakt van een foto- en/of videocamera.

De werkgever mag de camerabeelden niet langer bewaren dan noodzakelijk is. De Autoriteit Persoonsgegevens geeft hiervoor een richtlijn van maximaal 4 weken. Beelden van een incident (die relevant zijn voor feitenonderzoek naar een vermoede misstand) mogen van de AP worden bewaard tot het incident is afgehandeld.

Privacy

Medewerkers hebben recht op een zekere mate van privacy. De besproken onderzoeksmiddelen betekenen echter een (steeds zwaardere) inbreuk op de privacy van medewerkers. Daarom is het inzetten van deze onderzoeksmiddelen enkel toegestaan als in het algemeen kenbaar is voor medewerkers dat zulk onderzoek mogelijk is. Gemeente Hoorn legt dit vast in dit onderzoeksprotocol en de regeling met instemmingsrecht van de OR.

Ook de Autoriteit Persoonsgegevens stelt voorwaarden aan de inzet van onderzoeksmiddelen. In het algemeen moeten werkgevers ervoor zorgen dat de inbreuk op de privacy zo klein mogelijk is. Er moet een gerechtvaardigd belang zijn voor de inzet van elk gebruikt onderzoeksmiddel. Voor cameratoezicht geldt een aantal specifieke, aanvullende voorwaarden.

Verslaglegging en rapportage

De onderzoekers stellen een concept onderzoeksrapport op en bieden dit aan de gemeentesecretaris en aan de melder(s) aan. De rapportage bevat het volgende:

- de onderzoeksopdracht en eventuele latere uitbreidingen;
- een beschrijving van de onderzoeksmethoden en de manier waarop deze zijn ingezet;
- een weergave van alle feiten en omstandigheden die betrekking hebben op de vermoedelijke misstand;
- een overzicht van wet- en regelgeving (wettelijke voorschriften, procedures, beleidsstukken etc.);
- schriftelijke (achterliggende) stukken zoals gespreksverslagen, verslagen van relevante werkoverleggen etc.);
- de bevindingen op grond van het onderzoek.

De gemeentesecretaris en de melder(s) kunnen reageren op feitelijke onjuistheden.

Daarna wordt het aangepaste rapport voorgelegd aan het bevoegd gezag en de melder voor definitieve besluitvorming. Inclusief een advies over de te nemen maatregelen, maar dat kan ook in een 2e termijn.

Alle documenten over het onderzoek worden vertrouwelijk gearchiveerd en niet in het personeelsdossier opgenomen. Gemeente Hoorn hanteert een bewaartermijn van 10 jaar.

Besluit na het onderzoek

Na het onderzoek vindt afstemming plaats met de gemeentesecretaris, direct leidinggevende, de HR-adviseur, jurist en de coördinator integriteit. Hierin wordt vastgesteld of er sprake is van plichtsverzuim. En wordt verder besproken hoe de geadviseerde maatregelen worden uitgevoerd. Als de gemeentesecretaris beoordeelt dat er geen sprake is van plichtsverzuim, wordt gezien of rectificatie en eerherstel van toepassing is.

Nazorg en preventie

Een onderzoek kan voor alle betrokken personen een ingrijpende gebeurtenis zijn. Het is belangrijk dat hiermee terdege rekening te houden bij de onderzoek stijl en de informatie aan alle betrokkenen. In het gehele proces worden besluiten genomen na zorgvuldige afwegingen. In de eerste plaats omdat juridische bepalingen en normale fatsoensnormen dit eisen. Bovendien omdat de bereidheid in de organisatie om vermoedens te melden mede afhankelijk is van het vertrouwen dat in deze kwesties zorgvuldig met wensen, belangen en rechten wordt omgegaan.

Na het onderzoek wordt aan de persoon in kwestie en betrokkenen gevraagd of behoefte is aan nazorg. Als dit zo is, dan wordt dit door de werkgever geboden. Nazorg-gesprekken kunnen individueel of groepsgewijs plaats vinden, met de opdrachtgever of (hogere) leidinggevende. Een afgerond onderzoek naar een vermoeden van integriteitschending kan aanleiding zijn om in (een) bijeenkomst(en) met medewerkers van het betreffende team of werkproces lering te trekken uit wat is voorgevallen. Het onderzoek kan ook reden geven om preventieve maatregelen in te voeren. Laat dit bij elk feitenonderzoek een vaste overweging zijn. Voer bijvoorbeeld een oorzaak-gevolganalyse uit. Hoe is dit in de toekomst te voorkomen? Kunnen we de risico's verkleinen? Welke verbeteringen zijn mogelijk?

Rectificatie en eerherstel

Een uitkomst van het (voor)onderzoek kan zijn dat de persoon in kwestie geen schending heeft gepleegd. Soms kan dat pas worden aangetoond na een zwaar onderzoek waarbij de persoon in kwestie in het belang van het onderzoek is geschorst. In dergelijke gevallen is het belangrijk om de persoon in kwestie in ere te herstellen zodat deze opnieuw volwaardig kan functioneren in de organisatie. De opdrachtgever voor het onderzoek neemt aan de hand van de bevindingen van de rapportage indien noodzakelijk een besluit tot het geven van eerherstel aan de persoon in kwestie en ook de manier waarop dit plaats moet vinden. Mogelijkheden hiervoor zijn mondelinge of schriftelijke kennisgevingen die alleen aan persoon in kwestie worden gedaan of in aanwezigheid van collega's of kennisgeving via interne communicatie. De betreffende kennisgeving kan worden gedaan door de direct leidinggevenden, hogere leidinggevenden of op andere wijze.

Informeren derden

De opdrachtgever is na het ontvangst van de resultaten van het onderzoek en de begeleidende stukken als eigenaar van de onderzoeksinformatie verantwoordelijk voor eventuele informatieverstrekking aan derden.

Klachten

Voor klachten over de manier waarop personen tijdens het onderzoek zijn behandeld is de algemene klachtenregeling op grond van de Awb van toepassing.

Contact

Voor vragen of opmerkingen over dit protocol kan contact worden opgenomen met de coördinator integriteit van de gemeente Hoorn.